

# EkoMiasto#Zarządzanie

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją  
Zbigniewa Przygodzkiego



<http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.02>

**Aldona Podgórnjak-Krzykacz\***

***LOCAL GOVERNANCE***  
**– CZYLI JAK RÓWNOWAŻYĆ**  
**ZARZĄDZANIE MIASTEM**

*\*Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki  
Samorządu Terytorialnego, e-mail: [aldona\\_podgorniak@interia.pl](mailto:aldona_podgorniak@interia.pl)*

## 2.1. Od kształtowania polityki miejskiej do moderowania polityką

### 2.1.1. Menedżeryzm – modernizacja samorządu lokalnego

Za zarządzanie miastem odpowiedzialność ponoszą jego władze samorządowe, organ wykonawczy i rada miasta wybierane przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich. To one decydują o kierunkach rozwoju i sposobach osiągania wyznaczonych celów. Dobór i wdrażanie metod i narzędzi zarządzania miastem często wynikają z przepisów prawa (np. opracowywanie wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia zarządzania finansami miasta), w wielu wypadkach zależą jednak od potrzeb i woli władz miasta. Narzędzia zarządzania muszą być dostosowane do lokalnych problemów oraz możliwości finansowych, organizacyjnych i ludzkich administracji miejskiej. Ponadto wynikają one z wiedzy o nowoczesnych metodach i instrumentach zarządzania rozpowszechnianych w zarządzaniu samorządowym w innych jednostkach terytorialnych, zarówno w kraju, jak i za granicą. W krajach wysokorozwiniętych od schyłku lat 70. XX wieku można zaobserwować popularność różnorodnych metod i technik zarządzania miastem, wzorowanych na rozwiązaniach z sektora prywatnego. Trend ten określa się mianem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – *NPM*). Objął on wysokorozwinięte państwa i doprowadził do reform administracji publicznej, w różnym zakresie i formach. Dotarł on również do Polski, w wyniku czego miasta zaczęły wdrażać nowe rozwiązania zarządcze, modernizując tradycyjną administrację miejską.

#### Reformy NPM na świecie

Na świecie zaobserwowano dwa modele wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego: rynkowy i modernizacyjny. Państwa takie jak Wielka Brytania, Nowa Zelandia i Australia (także USA na poziomie administracji stanowej i samorządu terytorialnego) zdecydowały się przede wszystkim na wdrażanie mechanizmu rynkowego do sektora publicznego. Polegał on na tworzeniu warunków konkurencyjnych i w konsekwencji rynków usług publicznych, a także ich prywatyzacji. Stworzyło to możliwość świadczenia usług publicznych także przez podmioty prywatne i społeczne. Drugą grupę stanowiły kraje Europy kontynentalnej i Skandynawii: Finlandia, Francja, Holandia, Szwecja (również Belgia i Niemcy poniżej poziomu federalnego), które przyjęły tzw. model modernizacyjny reform. Państwa te nie wprowadziły radykalnych zmian. Modernizowały administrację publiczną poprzez zastosowanie wybranych rozwiązań zarządczych, np. orientacji na wyniki i wydajność czy partycypacji społecznej. Orientacja obywatelska i partycypacja dominują w krajach Europy Północnej, z kolei we Francji, Włoszech i w Belgii modernizacja ma charakter bardziej menedżerski.

*Źródło: Pollitt, Bouckaert, 2011.*

Nowe zarządzanie publiczne zaproponowało inne od dotychczasowych wartości i zasady w zarządzaniu miastem. Hierarchiczne i zbiurokratyzowane struktury administracyjne skupione na realizacji procedur zaczęły nawiązywać relacje konkurencyjne i współpracy z podmiotami funkcjonującymi w ich otoczeniu: innymi jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami czy organizacjami pozarządowymi. Rynek został uznany za efektywniejszy mechanizm alokacji zasobów będących w posiadaniu miasta niż regulacje i procedury. Konkurencyjny rynek pozwala

bowiem wyłaniać w trybie przetargowym dostawców dóbr i usług publicznych dla mieszkańców miast na podstawie najkorzystniejszej oferowanej przez nich relacji jakości do ceny. W efekcie administracja samorządowa zawiera kontrakty na rynku w zakresie dostaw dóbr i usług, sama wycofując się z ich bezpośredniego wytwarzania i ograniczając swoją rolę do regulowania i organizowania procesu świadczenia usług publicznych (np. dotyczy to odbioru odpadów stałych od gospodarstw domowych). Celem kontraktowania usług publicznych jest racjonalizacja kosztów i poprawa efektywności wydatkowania środków publicznych. W ramach działań ograniczających wydatki publiczne w wielu krajach (głównie anglosaskich) przeprowadzono prywatyzację majątku publicznego.

Tworzenie warunków konkurencyjnych i gwarantowanie swobody wejścia na rynek usług publicznych podmiotom prywatnym i społecznym daje obywatelom możliwość wyboru dostawcy usługi publicznej. W ramach reform NPM w niektórych krajach wprowadzono vouchery na usługi publiczne, umożliwiające zakup usługi publicznej u dowolnego, wybranego przez obywatela dostawcy. Koszt zakupu usługi jest pokrywany ze środków publicznych. Najbardziej rozpowszechnione są vouchery w edukacji, czego przykładem są bony oświatowe w Szwecji, dzięki którym rodzice dzieci mają możliwość wyboru szkoły gminnej lub prywatnej, w tym drugim przypadku nie uiszczając czesnego.

Znamiennym podejściem zaproponowanym przez NPM jest również planowanie i zarządzanie strategiczne. Polega ono na planowaniu rozwoju miasta w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem jego zasobów oraz warunków otoczenia, w którym funkcjonuje. Wyznaczonym celom rozwojowym powinna być podporządkowana bieżąca działalność miasta. W związku z tym postulatem promowane są obecnie w polskich samorządach zintegrowane strategie rozwoju jako narzędzia zarządzania terytorialnego (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Administracja samorządowa zaczęła również mierzyć wyniki i efektywność podejmowanych działań oraz jakość świadczonych usług publicznych. Zarządzanie poprzez wyniki (*Management by Results*) polega na kierowaniu się w podejmowaniu decyzji publicznych nie tylko kryterium kosztu, ale przede wszystkim skuteczności osiągania celów. Z tego powodu na szeroką skalę zaczęto mierzyć i monitorować efekty interwencji publicznych podejmowanych przez administrację miejską. Przykłady zastosowania pomiaru za pomocą wskaźników znaleźć można w monitoringu strategii rozwoju, w budżetach zadaniowych, wieloletniej prognozie finansowej czy zarządzaniu projektami (tab. 2.1). Wskaźniki dotyczą:

- ▶ nakładów (*inputs*), czyli zasobów zaangażowanych w interwencję publiczną,
- ▶ procesów (*processes*), czyli wydajności wykorzystania nakładów,
- ▶ produktów (*outputs*), czyli podaży i jakości dostarczonych dóbr i usług publicznych,
- ▶ wyników (*outcomes*), czyli efektów osiągniętych na skutek dostarczenia dóbr i usług publicznych.

Typowym rozwiązaniem zarządczym stosowanym w administracji miejskiej są systemy zarządzania jakością. Ich celem jest odpowiednie ukształtowanie procesów i procedur zachodzących w urzędzie, które zapewnią klientowi (obywatelowi, przedsiębiorcy) wysoką sprawność obsługi. W administracji samorządowej najczęściej zastosowanie znajdują certyfikaty ISO z serii 9001 oraz metoda CAF (*Common Assessment Framework* – Wspólna Metoda Samooceny), opracowana przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht. CAF jest narzędziem doskonalenia organizacji publicznej opartym na modelu zarządzania jakością TQM (*Total Quality Management*) i służy diagnozowaniu (samoocenie) organizacji oraz jej doskonaleniu pod względem: orientacji na wyniki, koncentracji na obywatelach, przywództwa

i stałości celów, zarządzania przez fakty i procesy, współuczestnictwa pracowników, ciągłego doskonalenia i innowacji, partnerstwa i społecznej odpowiedzialności. W ramach działań usprawniających funkcjonowanie urzędów administracji samorządowej szczególnie popularny stał się model obsługi obywatela na zasadzie tzw. jednego okienka (*one stop shop*), zapewniający obywatelowi kompleksową obsługę w jednym urzędzie, bez potrzeby odwiedzania innych. Charakterystycznym rozwiązaniem była także popularyzacja wiedzy o usługach publicznych (zwłaszcza procedurach) wśród obywateli poprzez tzw. karty usług publicznych.

Tabela 2.1. Przykłady inicjatyw pomiaru wyników i jakości usług publicznych w miastach

Nazwa projektu	Realizator projektu	Obszar realizacji	Produkty projektów dotyczące monitoringu usług publicznych
„Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego”	Gmina Miejska Kraków	Kraków, Poznań	► Modułowy, zintegrowany i oparty na partycypacji społecznej system monitorowania jakości usług publicznych, działający jako system wspomagania decyzji oraz zarządzania ryzykiem na poziomie strategicznym i operacyjnym
„Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych”	Śląski Związek Gmin i Powiatów	Bielsko-Biała, Tychy, Rybnik, Częstochowa, Bytom, Gliwice, Dąbrowa Górnicza, Tarnów, Krosno, Kalisz, Żory, Sosnowiec, Piotrków Trybunalski, Chorzów, Gmina Radlin, Gmina Jaworzyn, Gmina Lubliniec, Powiat Zawiercie, Powiat Piotrków Trybunalski	► Modelowy zestaw wskaźników pomiaru efektywności realizacji usług publicznych w jednostkach z udziałem ekspertów zewnętrznych ► Narzędzie informatyczne do systemowego monitorowania efektywności działania jednostki
„Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia”	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Gdańsk, Słupsk, Stegna, Czarna Woda	► System pomiaru jakości życia obywateli w oparciu o zestaw mierzalnych wskaźników oraz Regionalny Atlas Jakości Życia ► System pomiaru jakości usług publicznych w wybranych JST na podstawie wskaźników odzwierciedlających sposób wykonywania zadań publicznych

Źródło: opracowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych projektów (Urząd Miasta Krakowa [http://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=44557&metka=1](http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=44557&metka=1), dostęp: 07.07.2015, Śląski Związek Gmin i Powiatów <https://benchmarking.silesia.org.pl/index.php?s=1>, dostęp: 07.07.2015, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową <http://www.ibnrg.pl/index.php/wsrmiujpizjz>, dostęp: 07.07.2015).

Dokonany przegląd rozwiązań zaproponowanych przez koncepcję NPM pozwala wyróżnić zasadnicze kierunki zmian: ograniczenie zakresu sektora publicznego i administracji publicznej poprzez prywatyzację i urynkowanie usług publicznych oraz przenoszenie do sektora publicznego technik i metod zarządzania z sektora prywatnego w celu zwiększenia efektywności jego działania. W odniesieniu do miasta konsekwencją NPM jest menedżerskie, czyli fachowe zarządzanie miastem z wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik zarządzania. Oceniając skalę takich przeobrażeń w polskich miastach, można stwierdzić, że nie są one głębokie radykalne. Administracja samorządowa pozostaje zbiurokratyzowaną instytucją z pewnymi elementami nowego, menedżerskiego zarządzania. Brak pełnego podporządkowania zarządzania miejskiego założeniom omawianej koncepcji wynika z braku całkowitej akceptacji dla proponowanych przez nią rozwiązań. Główna krytyka NPM dotyczy propozycji zarządzania miastem na zasadach zbliżonych do zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem. NPM nie uwzględnia bowiem perspektywy obywatela i jego potrzeb, a zbyt mocno koncertuje uwagę na aspektach ekonomicznych.

### 2.1.2. *Local Governance* – nowoczesne przywództwo miejskie

*Governance* (współrządzenie, współzarządzanie) to zyskujące na znaczeniu podejście w zarządzaniu publicznym, w tym w zarządzaniu miastem (*Local Governance*). Termin *governance* został spopularyzowany przez Bank Światowy w latach 90. poprzedniego stulecia, dzisiaj zaś uchodzi za ważne i aktualne zagadnienie podejmowane przez wszystkie organizacje międzynarodowe (Organizację Narodów Zjednoczonych, OECD, UE). Komisja Europejska w 2001 roku w *Białej Księdze* na temat współrządzenia wyszczególniła zasady dobrego współrządzenia (*Good Governance*) i sformułowała propozycję reform instytucji UE i ich relacji z krajami członkowskimi i społecznością europejską. W tym samym czasie wiele rządów krajowych wpisało *governance* do swoich programów reformujących sektor publiczny (np. Wielka Brytania).

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele poglądów na temat tego, czym jest *governance*. Syntetyczne ujęcie tej koncepcji zarządzania prezentuje R.A.W. Rhodes, sprowadzając jego istotę do „samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci”, posiadających następujące cechy [Rhodes, 1997, s. 53]:

- ▶ wzajemną zależność pomiędzy organizacjami, co oznacza uwzględnianie w procesie rządzenia podmiotów spoza sektora publicznego i przełamanie „granic” między sferami publiczną, prywatną i społeczną;
- ▶ ciągłe interakcje pomiędzy uczestnikami sieci, spowodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania celów;
- ▶ interakcje o charakterze gry, oparte na zaufaniu i regulowane przez zasady, wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci;
- ▶ znaczny poziom niezależności od państwa, wynikającej z tego, że sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; państwo nie zajmuje pozycji władczej wobec sieci, może jednak nimi pośrednio sterować.

*Governance* zakłada, że rozwiązanie problemów zbiorowych (publicznych) wymaga współpracy różnych aktorów (m.in. władz i administracji publicznej, obywateli, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, mediów). W efekcie zawiązują się partnerstwa i sieci – formalne i nieformalne powiązania pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których przebiega proces podejmowania decyzji i zarządzania [John, 2001, s. 45]. Budowanie takich relacji wymaga zaufania aktorów względem siebie, stosowania praktyk mediacji, arbitrażu i samoregulacji. Mogą one okazać się skuteczniejsze od samodzielnych działań władz publicznych,

gdyż pozwalają integrować zasoby (zwłaszcza wiedzę i informacje) będące w posiadaniu wszystkich aktorów i dzięki temu wypracowywać kompromisowe decyzje, uwzględniające ich stanowiska i oczekiwania. *Governance* promuje partycypację społeczną, czyli uczestnictwo obywateli w publicznym procesie decyzyjnym, a także projektowanie i współwytworzenie (koprodukcję) usług publicznych przy zaangażowaniu mieszkańców (zarządzanie partycypacyjne, obywatelskie).

Powyższa charakterystyka *governance* pozwala odnieść ją do wszystkich poziomów władzy publicznej, w tym do samorządu lokalnego. W przypadku miast stosuje się pojęcie współrzędzenia miejskiego (*Urban Governance*). Współrzędzenie miejskie zwraca uwagę na sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze w celu osiągania dobrych efektów polityk publicznych i sposób sprawowania władzy w warunkach tej współpracy [Bovaird, Löffler, 2003, s. 315]. Sprawowanie władzy w rozumieniu *governance* polega na koordynacji działań zbiorowych poprzez sieć. Zatem nie tylko mechanizm rynkowy (jak proponowało NPM), ale również sieci współpracy stanowią w odpowiednich okolicznościach potencjalne struktury ułatwiające koordynowanie działań publicznych. *Governance* bywa tym samym określane jako zarządzanie sieciowe (*Networked Governance*).

*Governance* nie oznacza zastąpienia struktur władz i administracji miejskich przez koalicje interesariuszy. Władze samorządowe nadal pozostają zasadniczym podmiotem zarządzania publicznego (miejskiego), ale nie jedynym. Również podmioty prywatne czy media wpływają na sposób formułowania zasad kształtowania polityk miejskich i przebieg publicznego procesu decyzyjnego. Przykładowo media mogą zmienić postrzeganie przez mieszkańców ważnych kwestii miejskich. Zmiany, jakie wprowadza *governance*, dotyczą zatem pozycji władz i administracji miejskiej wobec aktorów zewnętrznych, których traktują jako równorzędnych partnerów. Władze samorządowe, zabiegając o sieci powiązań i inicjując nowe formy współpracy, wcielają się ponadto w nowe role: mediatorów, pośredników i adwokatów. W myśl *governance* władze miejskie powinny wykazywać się otwartością na współpracę i partycypację społeczną, stosować narzędzia aktywnego włączania obywateli w procesy podejmowania decyzji. W efekcie zarządzanie w samorządzie terytorialnym przybiera postać współzarządzania lokalnego (*Local Governance*) (tab. 2.2). Ma ono na celu lepsze dopasowanie polityk lokalnych do wymagań zbiorowych i uzyskanie akceptacji społecznej dla prowadzonych działań.

*Governance* często odnoszone jest do zrównoważonego rozwoju (np. organ doradczy UE ds. środowiska i zrównoważonego rozwoju wezwał do zrównoważonego współrzędzenia, *Sustainable Governance*). Oznacza ono zarządzanie oparte na „pełnej informacji, otwartym dialogu, publicznym dyskursie zainteresowanych podmiotów na wszystkich szczeblach władzy” [ECFESD, 2000, s. 6, 8]. W zrównoważonym współrzędzeniu chodzi o zastosowanie praktyk współdziałania w ramach sieci w dążeniu do zapewnienia zrównoważonego rozwoju poprzez uruchomienie bardziej trwałych, przyjaznych środowisku naturalnemu i wzmacniających więzi społeczne procesów rozwojowych [Meadowcroft i in., 2005, s. 5]. Współrzędzenie będzie zatem również istotnym elementem budowania ekomiasta opartego na koncepcji zrównoważonego rozwoju. Pojęcie *Eco-City Governance* oznacza zastosowanie w zarządzaniu miejskim szerokiej partycypacji społecznej, sieci współdziałania i kooperacyjnych praktyk międzysektorowych (elastycznych i nieformalnych struktur zarządzania) wspierających zrównoważony rozwój oraz procesy rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej miast.

Tabela 2.2. Przeobrażenia zarządzania w samorządzie terytorialnym – w kierunku współzarządzania lokalnego

Samorząd terytorialny	Współzarządzanie lokalne
nie tylko...	...ale w coraz większym stopniu
Przywództwo organizacyjne	Przywództwo sieciowe
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ rozwój organizacyjny</li> <li>▶ zapewnienie spójności polityk lokalnych w ramach administracji samorządowej oferowanych usług publicznych</li> <li>▶ orientacja na kreatywność i samodzielność menedżerów i pracowników samorządowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ rozwój sieci powiązań</li> <li>▶ zapewnienie spójności polityk w granicach administracji samorządowej, ale i pomiędzy organizacjami z różnych sektorów oraz różnych poziomów władz publicznych</li> <li>▶ zarządzanie oczekiwaniami obywateli, przedsiębiorców i innych interesariuszy</li> </ul>
Polityka i strategia	Równoważenie strategicznych interesów
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ orientacja na potrzeby klientów</li> <li>▶ separacja polityki od administracji</li> <li>▶ coroczne plany, koncentracja na bieżących wydatkach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego (informowanie, konsultowanie i partycypacja) w lokalnej polityce i zarządzaniu</li> <li>▶ zarządzanie publiczne jako proces interakcji pomiędzy władzami lokalnymi, politykami, urzędnikami i zewnętrznymi interesariuszami</li> <li>▶ długoterminowe plany, w tym finansowe i zarządzania majątkiem</li> </ul>
Procesy	Wewnętrzne i zewnętrzne relacje
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ wewnętrzne usprawnianie procesów</li> <li>▶ konkurencja w zlecaniu zadań publicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ zarządzanie procesami wykraczające poza granice organizacji</li> <li>▶ zarządzanie złożonymi kontraktami i relacjami z dostawcami, budowanie i utrzymanie partnerstw z użytkownikami, samorządami i innymi organizacjami</li> </ul>
Funkcjonowanie władz lokalnych	Rozwój dobrego lokalnego współzrządzenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ obsługa społeczności poprzez produkowanie usług i wiedzy</li> <li>▶ poprawa wewnętrznej efektywności władz lokalnych</li> <li>▶ wzrost satysfakcji użytkowników z jakości usług publicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ umożliwienie społeczności planowania i zarządzania jej własnymi sprawami</li> <li>▶ poprawa zewnętrznej skuteczności władz lokalnych</li> <li>▶ budowanie zaufania publicznego w samorządzie lokalnym poprzez przejrzyste procesy i odpowiedzialność oraz poprzez dialog demokratyczny</li> </ul>

Źródło: Bonaïrd, Löffler, 2002, s. 21–23.



## 2.2. Współpraca, partnerstwa lokalne i sieci

### 2.2.1. Współpraca wewnątrzsektorowa i międzysektorowa

Jednym z głównych przejawów współzarządzania w miastach jest realizacja różnego rodzaju projektów współpracy. Współpraca może mieć różny charakter i obejmować procesy koordynacji i harmonizacji działań, które wymagają konsensusu i wspólnych uzgodnień, jak i działalność wykonywaną z innymi, podejmowaną celowo i dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów i osiągania korzyści. Najbardziej zaawansowaną formą współpracy jest partnerstwo zakładające podział zadań pomiędzy partnerów oraz równość wszystkich współpracujących stron [Lacowska, 2009, s. 42–43].

Współpraca zawiązywana jest przez miasta zarówno z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, jak i z podmiotami administracji rządowej, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi czy mieszkańcami. Coraz intensywniej realizowana przez miasta współpraca pozwala mówić o kooperatywnym samorządzie miejskim (*Co-operative Urban Government*).

#### Współpraca międzygminna

Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa jest przykładem współpracy międzygminnej nakierowanej na rozwiązanie problemów ekologicznych. W celu powstrzymania degradacji wód zlewni rzeki Raby oraz poprawy ich jakości gminy leżące w Dorzeczu Górnej Raby oraz miasto Kraków podjęły w 1994 r. decyzję o utworzeniu związku celowego z siedzibą w Myślenicach na podstawie zapisów ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. Cele związku to:

- ▶ uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej poprzez budowę i modernizację systemów kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków na terenie 14 gmin, będących członkami związku,
- ▶ ochrona środowiska wodnego dorzecza, stanowiąca warunek powstrzymania postępującej degradacji wód zbiornika w Dobczycach, zaopatrującego w wodę pitną ponad milion osób.

Pierwszym zadaniem związku było sporządzenie „Kompleksowego programu utrzymania czystości wód zlewni Raby od źródeł do zapory w Dobczycach”, który zawiera inwentaryzację źródeł skażeń, proponowane metody neutralizacji zanieczyszczeń oraz harmonogram finansowo-rzeczowy realizacji inwestycji. Związek przejął na siebie większość prac organizacyjno-księgowych związanych z realizacją inwestycji proekologicznych na terenie gmin będących jego członkami. Pozwoliło to na lepsze wykorzystanie zarówno dostępnych środków, jak i zasobów ludzkich. Innowacyjność przedsięwzięcia związana jest z kompleksowym podejściem do spraw ochrony środowiska, rozwiązywanych w formie współpracy gmin. Powstanie związku i skuteczność jego działań są efektem zaangażowania, współpracy i wymiany doświadczeń liderów gmin, będących członkami związku.

Źródło: <http://www.gornaraba.krakow.pl/> oraz [http://pri.dobrepraktyki.pl/praktyka\\_nr\\_36](http://pri.dobrepraktyki.pl/praktyka_nr_36), dostęp: 06.07.2015.

Współpraca międzysamorządowa i z administracją rządową (wewnątrzsektorowa) dotyczy kilku aspektów, w tym wspólnej realizacji zadań publicznych, co jest regulowane w przepisach prawa. Ustawodawca wprowadza kilka zinstytucjonalizowanych form współpracy: porozumienia z zakresu realizacji zadań administracji rządowej, porozumienia dotyczące realizacji zadań z zakresu właściwości powiatu i samorządu województwa, związki celowe, stowarzyszenia. Współpracę międzysa-

morządową w wymienionych formach prawa publicznego określa się mianem kontraktowania wewnątrz sektora publicznego. Współpraca polegająca na wspólnym wykonywaniu zadań publicznych i inwestycji lub przekazywaniu ich do realizacji jednej z jednostek ma na celu niwelowanie dysproporcji między zapotrzebowaniem na usługi publiczne a możliwościami ich świadczenia w danej jednostce terytorialnej w oparciu o własne zasoby. Współpraca umożliwia integrację zasobów i zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. W sytuacji ograniczonych możliwości finansowych samorządów często jest to konieczny sposób dostarczenia mieszkańcom usług publicznych, których oczekują. Również tego rodzaju korzyści osiągają samorządy realizujące wspólnie projekty, zwykle finansowane ze środków UE. Ich celem jest realizacja wspólnych inwestycji oraz rozwiązywanie lokalnych problemów.

Oprócz zinstytucjonalizowanej współpracy w wymienionych formach samorządy stosują tzw. miękkie formy współpracy. Zasadniczym celem tej kooperacji jest wymiana informacji i doświadczeń czy wypracowanie wspólnych stanowisk, uzgodnień. W ramach tego rodzaju współpracy realizowane są wspólne działania planistyczne (konsultacje i uzgodnienia zapisów strategii rozwoju powiatów i województw z gminami z ich terenu, konsultacje i uzgodnienia zapisów strategii dla obszarów funkcjonalnych), inicjatywy benchmarkingowe, wspólne konferencje i sympozja itp. Inicjowanie takich przedsięwzięć można tłumaczyć wykraczaniem przestrzeni funkcjonalnej miasta poza jej obszar administracyjny [Furmankiewicz, 2002, s. 8]. Współpraca tego rodzaju jest realizowana głównie przez sąsiadujące samorządy, w szczególności w ramach obszarów funkcjonalnych (obszarów metropolitalnych, miejskich obszarów funkcjonalnych), jak i pomiędzy gminami a powiatem czy gminami a województwem, w skład którego wchodzi. Polityka miejska powinna zatem mieć zarówno wymiar wewnątrzmijski, jak i ponadmijski.

Współpraca pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej (samorządami, władzą krajową i europejską) wynika z jeszcze jednej przesłanki – integracji europejskiej i regionalizacji. W wyniku tych procesów uprawnienia decyzyjne są rozproszone pomiędzy kilkoma poziomami terytorialnymi: subnarodowym (władzami regionalnymi, powiatowymi, gminnymi, dzielnicowymi, metropolitalnymi), narodowym (władzą krajową) i ponadnarodowym (władzą UE). Pomiedzy nimi zachodzą interakcje i zależności. Miasta muszą harmonizować działania i współpracować z innymi poziomami zarządzania publicznego. Zjawisko to określa się mianem zarządzania wielopoziomowego (*Multilevel Governance*).

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego przebiega także z podmiotami innych sektorów: prywatnego i społecznego. Chodzi zatem o współpracę międzysektorową. Relacje samorządów z podmiotami prywatnymi mogą mieć różny charakter. Najczęściej polegają one na zlecaniu tym podmiotom świadczenia usług publicznych na rzecz mieszkańców lub dostaw towarów i usług na rzecz administracji samorządowej w myśl ustawy o gospodarce komunalnej. W tym przypadku nie ma jednak mowy o wspólnych działaniach, a jedynie o kontraktowaniu usług zgodnie z założeniami koncepcji zarządzania rynkowego. Rzeczywista współpraca z przedsiębiorcami często sprowadza się do finansowania przez nich wydarzeń lokalnych. Może ona również przybierać formę konsultacji, uzgodnień, wypracowywania wspólnych decyzji. Jedną z najbardziej zaawansowanych form współpracy samorządu z podmiotami prywatnymi jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Wiąże się ono z podziałem zadań, ryzyka i finansowania przedsięwzięcia pomiędzy partnerów.

Współpraca samorządów z podmiotami społecznymi (organizacjami pozarządowymi i spółdzielniami socjalnymi) jest określona w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa ta wymienia formy współdziałania od zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, przez powoływanie ciał dorad-

#zinstytucjonalizowane formy współpracy

#miękkie formy współpracy

#zarządzanie wielopoziomowe

czych, po konsultacje. Ponadto współpraca może przebiegać w ramach wspólnych projektów finansowanych z UE, a skierowanych do lokalnej społeczności. Organizacje pozarządowe są nie tylko realizatorami zadań publicznych, ale także aktywnymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji publicznych, w którym wyrażają własne stanowiska i poglądy, mając na uwadze potrzeby określonych grup społecznych i środowisk lokalnych (zob. *EkoMiasto#Społeczeństwo*, rozdział *Sektor pozarządowy i ruchy miejskie*).

Kolejnym obserwowanym trendem w rozwoju współpracy jest jej prowadzenie z podmiotami reprezentującymi różne sektory w ramach jednej inicjatywy. Mowa tutaj o współpracy wielosektorowej. Wymaga ona uczestnictwa we wspólnym przedsięwzięciu jednocześnie samorządów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych czy mieszkańców. Przykładem mogą być konsultacje strategii czy projektów inwestycyjnych z wszystkimi wymienionymi aktorami jednocześnie. W sytuacji podziału zadań pomiędzy podmiotami oraz ich równości we wspólnej inicjatywie można mówić o partnerstwie (*Partnership Governance*). Partnerstwo lokalne to forum współpracy partnerów, wspólnie (systematycznie, trwale) realizujących określone działania i wdrażających różnorodne inicjatywy na rzecz społeczności lokalnej. Partnerstwa mogą mieć charakter formalny lub nieformalny, dotyczyć działań koordynacyjnych, wykonawczych, lub mieć charakter klastra. Przykładem partnerstw wielosektorowych są pakty i alianse zawierane pomiędzy samorządami a podmiotami prywatnymi i społecznymi funkcjonującymi na ich terenie. Deklarują one działanie na rzecz realizacji strategii rozwoju, lokalnej społeczności czy określonej sfery rozwoju (np. społeczeństwa informacyjnego, ekonomii społecznej). Zinstytucjonalizowaną formą partnerstwa lokalnego są także Lokalne Grupy Działania, których celem jest wdrażanie strategii rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich.

#### Partnerstwo międzysektorowe

Przykładem partnerstwa międzysektorowego jest przedsięwzięcie zainicjowane na warszawskiej Woli przez Fundację „Na Miejsku” w celu rewitalizacji placu przy ul. Krochmalnej 3. Organizacja zaprosiła do współpracy okolicznych mieszkańców, Urząd Dzielnicy Wola, a także firmę Skanska. W ramach współpracy została powołana ekspercka Rada Projektu, która wyznacza cele strategiczne i określa kierunki działań, którą tworzą: burmistrz Woli, zastępca prezydenta m.st. Warszawy, psycholog, wiceminister edukacji w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, prezes Fundacji „Na Miejsku”, ekspert samorządowy, prezes spółdzielni budowlano-mieszkaniowej Wolska Żelazna Brama oraz dyrektor ds. marketingu i komunikacji Skanska Residential Development Poland.

Dialog z mieszkańcami na temat zmian przy Krochmalnej 3 rozpoczął się w 2012 r. od działań animacyjnych i badawczych. Następnie przeprowadzono trzy tury konsultacji społecznych z mieszkańcami, podczas których rodził się plan modernizacji placu, zwane go potocznie przez lokalną społeczność „Górką”.

W efekcie działań plac przy Krochmalnej został zrewitalizowany i przywrócony lokalnej społeczności, która może korzystać z niego zgodnie ze swoimi potrzebami. Fundacja „Na Miejsku” wraz z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, samorządem i przedstawicielami biznesu sprawili, że skwer przy ul. Krochmalnej 3 został przeobrażony w żywe, dośpołecznione miejsce.

*Źródło: <http://namiejsku.org/wola/> oraz Karnacka, Grzybek, 2014, s. 22–24, dostęp: 05.07.2015.*

Realizacja współpracy z podmiotami zewnętrznymi (wewnątrz-, między- i wielosektorowej) wymaga od władz miejskich i urzędników określonych postaw i działań dostosowawczych, umożliwiających jej skuteczne prowadzenie. Niezbędne są:

- ▶ przełamywanie barier sektorowych, niedopuszczanie, by wizje „jednosektorowe” decydowały o warunkach życia w mieście;
- ▶ zaufanie i otwartość na współpracę, zwłaszcza gdy nie jest ona obligatoryjna;
- ▶ partycypacyjny, otwarty styl przywództwa lokalnego;
- ▶ odpowiednie kompetencje kadr samorządowych do inicjowania, realizacji i zarządzania współpracą;
- ▶ instrumenty zarządzania współpracą (programy, strategie, stanowiska pracy koordynujące współpracę, szkolenia w zakresie zarządzania współpracą, elastyczne formy prawno-organizacyjne jej prowadzenia, narzędzia monitoringu efektów współpracy, analizy ekonomiczne).

## 2.2.2. Sieci w zarządzaniu miastem

Tradycyjne formy kooperacji pomiędzy samorządem a aktorami lokalnymi w praktyce okazują się zbyt mało elastyczne. Urzeczywistnienie governance powinno prowadzić do zmiany charakteru współpracy i oparcia jej na płynnych, mniej sformalizowanych, luźnych interakcjach. W efekcie lokalne zarządzanie publiczne powinno zachodzić w ramach „samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci”. Sieci stały się ważnym elementem współzarządzania i obok hierarchii oraz rynków stanowią uzupełniający mechanizm koordynacji działań publicznych i interesów różnych grup społecznych w gminie. Celem władz samorządowych nie jest rozwijanie wyłącznie sieci zarządzania publicznego, ale wybór właściwego mechanizmu sterowania działalnością publiczną w zależności od sytuacji i uwarunkowań.

#partnerstwo lokalne

### City to City Network

Stowarzyszenie „Citta del Bio” („Miasta Ekologiczne”) to europejska sieć zrzeszająca ponad 200 samorządów lokalnych, które wykorzystują działania proekologiczne jako siłę napędową rozwoju społeczno-gospodarczego swoich regionów. Idea stowarzyszenia powstała we Włoszech w 2003 r. i początkowo skupiała tylko samorządy i instytucje włoskie. Obecnie sieć „Citta del Bio” rozwija się również w innych europejskich krajach, m.in. w Niemczech, Francji, Rumunii, Chorwacji oraz Austrii, a do przystąpienia do sieci przygotowują się miasta z Grecji i Hiszpanii. Spośród polskich samorządów propozycję przystąpienia do stowarzyszenia otrzymał powiat nyski. Cele stowarzyszenia to m.in. rozwój i promowanie upraw i produktów ekologicznych, promowanie i ochrona bioróżnorodności, informowanie mieszkańców i ukierunkowywanie na etyczną i świadomą konsumpcję, popieranie zrównoważonego rozwoju, a także wprowadzanie technologii i produktów dających się pogodzić (kompatybilnych) z ekologią.

Źródło: <http://www.cittadelbio.it/> oraz [http://powiat.nysa.pl/sites/3,45/show/3994/polityka\\_proekologiczna\\_powiatu\\_nyskiego.html](http://powiat.nysa.pl/sites/3,45/show/3994/polityka_proekologiczna_powiatu_nyskiego.html), dostęp: 07.07.2015.

Sieć definiowana jest jako „zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację między poszczególnymi węzłami bądź jej brak” [Brass, Galaskiewicz, Greve, 2004, s. 801]. Węzły sieci to aktorzy, których rolę na poziomie samorządu gminnego będą odgrywać władze samorządowe i pozostali aktorzy indywidualni, zbiorowi i instytucjonalni, uczestniczący w kształtowaniu i realizacji polityki lokalnej. Elementy sieci połączone są ze sobą za pomocą relacji. Współdziałanie w ramach sieci ma charakter nieformalny, dobrowolny.

Podmioty będące w sieci zarządzania lokalnego mają własne, często odmienne cele i strategie działania, a także percepcję (postrzeganie) rzeczywistości, jednak łączy ich dążenie do osiągnięcia tych samych rezultatów polityk publicznych. Isto-

tą sieci jako mechanizmu koordynowania działań zbiorowych jest to, że podmioty uczestniczące w sieci same wypracowują sposób sterowania społeczeństwem, w odróżnieniu od hierarchii, która udzielała wskazówek, jak osiągnąć większą koordynację działań. Zakres wykorzystania sieci (jej eksploatacja) w politykach lokalnych zależy będzie od podziału władzy pomiędzy jej uczestnikami i konkretnej sytuacji, które będą wyznaczać zachęty lub bariery dla współpracy. Sieci w politykach miejskich mogą mieć różny charakter i obejmować zamknięte relacje pomiędzy ograniczoną liczbą partnerów (wspólnoty wokół polityki), aż po sieci celów, które stanowią luźne relacje pomiędzy wieloma partnerami, o zmiennych interakcjach (tab. 2.3). Wśród uczestników sieci mogą być wyłącznie miasta (*City to City Network*), tworzące sieci o zasięgu krajowym lub międzynarodowym. Mogą one dotyczyć wyłącznie powiązań w ramach administracji miejskiej lub z podmiotami zewnętrznymi. Te ostatnie dzielą się na sieci formułowania polityki i wdrażania polityki.

Tabela 2.3. Typologia sieci politycznych

Typ sieci	Charakterystyka sieci
Wspólnoty wokół polityk miejskich, wspólnoty terytorialne	Stabilne, wysoce restrykcyjne członkostwo, pionowe współzależności, ograniczona artykulacja pozioma
Sieci profesjonalne	Stabilne, wysoce restrykcyjne członkostwo, pionowe współzależności, ograniczona artykulacja pozioma, służy interesom profesjonalistów
Sieci międzyrządowe	Limitowane członkostwo, limitowane pionowe współzależności, ekstensywna artykulacja pozioma
Sieci producentów	Fluktuacja członkostwa, limitowane pionowe zależności, służy interesom producentów
Sieci celów	Niestabilne, duża liczba członków, limitowane pionowe zależności

*Źródło: Rhodes, 1997, s. 38.*

Sieci zarządzania lokalnego istotnie oddziałują na władzę samorządową, która przestaje być skoncentrowana w jednym ośrodku czy instytucji, a przekształca się w poziome i rozproszone struktury. Wymaga to od niej pewnych umiejętności: poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, budowania wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla niej utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację (wyłanianie w wyniku wyborów powszechnych) i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Sprowadza się ona do rozwijania i umacniania powiązań z podmiotami niepublicznymi, a także kreowania i zarządzania sieciami. Zarządzanie sieciami to proces obejmujący dwa elementy:

- 1) Bezpośrednie zarządzanie relacjami w sieci (tzw. zarządzanie grą).
- 2) Pośredni wpływ na rozwiązania instytucjonalne w celu poprawy warunków dla współpracy (tzw. strukturyzowanie sieci) [Kickert i in., 1997].

Jeśli polityki publiczne są rezultatem interakcji (gry) pomiędzy aktorami o różnych celach i percepcji, udoskonalenie tych polityk może nastąpić poprzez efektywne zarządzanie ową grą. W praktyce można wyróżnić trzy kluczowe strategie zarządzania siecią w odniesieniu do zarządzania relacjami i kolejne trzy dotyczące określania struktury sieci [Klijn, Teisman, 1997, s. 106]. W zarządzaniu grą niezbędne jest dążenie do zbliżenia poglądów aktorów sieci w odniesieniu do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, zasobów, których można użyć i warunków, w jakich pewne działania są akceptowalne. Strategia ta skupia się na poszukiwaniu podobieństw i różnic w percepcji aktorów i możliwości ich zrównania. Inną strategią jest aktywizowanie lub deaktywizacja aktorów sieci. O skuteczności sieci decyduje bowiem udział w niej aktorów dysponujących niezbędnymi zasobami do osiągnięcia celów, jak i tych aktorów, którzy mogą osłabić skuteczność sieci. Trzecia strategia skupia się na kreowaniu i implementacji zasad gry, które mogą być sformalizowane (np. umowy pomiędzy aktorami) lub nieformalne (zasady współpracy określane w zespołach projektowych). W zakresie strukturyzowania sieci przyjmowane strategie mogą dotyczyć przewartościowania, zmiany percepcji aktorów, w sytuacji niechęci aktorów do współpracy zaś – utworzenia nowej sieci, jak i zmiany zasad gry.

Władze samorządowe mogą przyjmować różne postawy w sieciach zarządzania lokalnego. Ich rola może się sprowadzać wyłącznie do informowania o swoich zamiarach uczestników sieci i wyposażania w wiedzę członków sieci, gdy występują one w charakterze równorzędnego partnera wobec pozostałych uczestników. Sytuacja ta określana jest mianem samorządzenia sieci. Władza samorządowa może przyjąć rolę dominującego narratora w sieci, co oznacza kształtowanie poglądów jej uczestników zgodne z zamierzeniami władzy. Może ona przyjąć także aktywniejszą rolę, polegającą na włączaniu aktorów niepublicznych do sieci, uwzględnianiu ich interesów i ich informowaniu. Funkcją władzy może być także nakłanianie niepublicznych aktorów do aktywnej partycypacji w procesach konsultacji, uzgadniania i wykonywania polityk publicznych [Sørensen, 2006, s. 101].

Na rzecz sieci zarządzania lokalnego przemawiają potencjalne korzyści, jakie mogą one przynieść. Można do nich zaliczyć ożywienie lokalnej społeczności, wzmocnienie procesów demokratyzacji, aktywizację społeczeństwa obywatelskiego na skutek zaangażowania mieszkańców w sieć zarządzania lokalnego. Ułatwiają one identyfikowanie problemów i podejmowanie racjonalnych decyzji, społecznie legitymizowanych, dzięki udziałowi w sieciach aktorów publicznych i niepublicznych. Umożliwiają także poszukiwanie rozwiązań elastycznych i innowacyjnych, w wyniku kumulacji wiedzy różnorodnych aktorów. Z drugiej jednak strony sieci mogą powodować zaburzenia równomiernego wpływu społeczeństwa na politykę lokalną, faworyzując grupy interesu najbardziej aktywne w sieci. W efekcie może dojść do osłabienia kontroli społecznej działalności samorządów. Słabością tego sposobu zarządzania sprawami lokalnymi są też wysokie koszty podejmowania decyzji i koordynowania działań, a także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za podjęte zobowiązania. Skuteczność sieci zdecydowanie maleje, jeżeli jej uczestnicy nie wykazują umiejętności dyskusowania i wypracowywania kompromisów. Zdaniem przeciwników sieci charakteryzują się w praktyce niską skutecznością współpracy.

## 2.3. Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu miastem

### 2.3.1. Partycypacyjne zarządzanie miastem

By samorząd miejski mógł działać skutecznie, musi szukać akceptacji i poparcia dla swoich działań wśród mieszkańców, a także angażować ich w publiczny proces

decyzyjny czy projektowanie i świadczenie usług publicznych. Postrzeganie obywatela jako ważnego i aktywnego partnera władz lokalnych jest zasadniczym elementem koncepcji współzarządzania lokalnego.

#### Sieci tematyczne

URBACT jest europejskim programem wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy miastami w ramach sieci, promującym zrównoważony rozwój miejski. Umożliwia miastom wspólne poszukiwanie rozwiązań będących odpowiedzią na pojawiające się w nich największe wyzwania. URBACT pomaga miastom wypracować praktyczne, innowacyjne i zrównoważone metody, łączące wymiary ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Umożliwia im dzielenie się dobrymi praktykami i zdobytymi doświadczeniami ze wszystkimi profesjonalistami zaangażowanymi w politykę miejską w Europie. URBACT jest siecią 300 miast, 29 państw i 5000 aktywnych uczestników. Rezultatem prac sieci jest opracowanie przez każde miasto partnerskie własnego Lokalnego Planu Działań, w ścisłej współpracy z lokalnymi zainteresowanymi stronami w każdym mieście partnerskim. Skuteczny wpływ działań sieci na politykę lokalną gwarantuje Lokalna Grupa Wsparcia URBACT, którą zobowiązany jest utworzyć każdy partner projektu. Grupy te skupiają kluczowych aktorów na poziomie lokalnym zainteresowanych wymianą tematyczną realizowaną w ramach sieci oraz opracowywaniem Lokalnego Planu Działania miasta. Lokalne Grupy Wsparcia śledzą działania sieci poprzez otrzymywanie sprawozdań od przedstawicieli miast uczestniczących w wymianie w ramach sieci oraz poprzez wspieranie ich wkładu w działania sieci (szczególnie w zakresie walidacji studiów przypadków i opracowywania Lokalnych Planów Działania).

W ramach programu URBACT II, realizowanego w latach 2007–2013, miasto Ruda Śląska uczestniczyło w sieci tematycznej RegGov Network (Zarządzanie regionalne w zakresie zrównoważonego rozwoju miejskich obszarów zdegradowanych). Partnerem wiodącym było miasto Duisburg, a pozostałymi partnerami miasta: Södertälje (Szwecja), Nyíregyháza (Węgry), Belovo (Bułgaria), Nijmegen (Holandia), Syrakuzy (Włochy), Chalandri (Grecja), Brighton (Wielka Brytania) i Budapeszt (Węgry). Partnerzy projektu RegGov wypracowywali nowe zintegrowane strategie rozwoju miejskiego na poziomie dzielnic oraz rekomendacje dotyczące wdrażania efektywnego wielopoziomowego zarządzania zintegrowanym rozwojem zdegradowanych dzielnic.

*Źródło: [www.urbact.pl](http://www.urbact.pl) oraz <http://urbact.eu/reggov>, dostęp: 07.07.2015.*

Traktowanie przez władzę i administrację lokalną obywatela jako partnera wynika z potrzeb i oczekiwań lokalnych społeczności. Mieszkańcy nie chcą być wyłącznie biernymi odbiorcami działań samorządu, ale stają się coraz bardziej świadomi i oczekują uwzględnienia ich opinii i potrzeb w politykach miejskich. Są oni ponadto coraz bardziej gotowi aktywnie działać na rzecz swojej dzielnicy czy osiedla. Wynika to z poczucia przynależności do wspólnoty, które jest niezbędnym warunkiem zaangażowania obywatelskiego (zob. EkoMiasto#Społeczeństwo, rozdział *Partycypacja społeczna*).

Również władza samorządowa dostrzega korzyści płynące z włączania obywateli w sprawowanie władzy. Mieszkańcy wprowadzają bowiem do procesu decyzyjnego wiele cennych i aktualnych informacji, ułatwiających podejmowanie trafnych decyzji. Decyzje i działania władz wynikające z dialogu i uzgodnień z mieszkańcami zyskują ponadto legitymację społeczną.

Proces zaangażowania obywateli w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych określa się mianem partycypacji społecznej. Partycypacyjne podejście do zarzą-



dzania sprawami społeczności lokalnych i regionalnych rozwinęło się w odpowiedzi na kryzys demokracji lokalnej w latach 90. XX wieku w państwach skandynawskich. Przejawiał się on głównie spadkiem frekwencji wyborczej, stąd poszukiwano nowych rozwiązań zachęcających obywateli do aktywnego zaangażowania się w sprawy lokalne, narzędzi artykułowania społecznych interesów oraz nowych sposobów dochodzenia do porozumień w sytuacjach konfliktów społecznych. Proces formułowania polityk publicznych za sprawą partycypacji społecznej stał się bardziej inkluzywny, a zatem w możliwie szerokim zakresie włączający mieszkańców w podejmowanie decyzji.

Partycypacja społeczna związana jest z pojęciem demokracji deliberatywnej, która opiera się na przejściu od uczestnictwa obywateli w wyborach władz publicznych (demokracja przedstawicielska) do komunikacyjnego (rozmowy, uzasadnienia, dyskusje) procesu formowania się opinii [Stępień, 2009, s. 45]. Jest zatem pojęciem węższym od demokracji partycypacyjnej i koncentruje się na dyskusji i otwartej debacie publicznej. W myśl demokracji deliberatywnej właśnie dzięki namysłowi (*deliberation*) można przezwyciężyć ograniczenia charakterystyczne dla poglądów indywidualnych, prywatnych i podnieść jakość publicznego procesu podejmowania decyzji. Deliberacja stwarza obywatelom możliwość uczestnictwa w dyskusji i przedstawienia swoich interesów. Polega ona na ustaleniu i generowaniu preferencji oraz potrzeb obywateli. Uczestnicy deliberacji dążą do osiągnięcia w drodze negocjacji konsensusu, czyli wzajemnego zbliżenia stanowisk (odzwierciedlających ich dobro wspólne) i ustalenia ewentualnych obszarów niezgody (kontrowersji), które mogłyby być w przyszłości zniwelowane [Reykowski, 2007, s. 14].

W dyskusji deliberatywnej uczestnicy powinni dysponować elementarnymi kompetencjami wynikającymi z zapoznania się z informacjami dotyczącymi danego zagadnienia, muszą sformułować własne stanowiska na podstawie analizy danego problemu i znaleźć wspierające je argumenty, wreszcie potrzebna jest otwarta, obywatelska debata, w której różne propozycje w równym stopniu mają szansę, że zostaną zaprezentowane [Juchacz, 2006, s. 17]. Wartością dodaną deliberacji jest swoiste „uczenie się obywatelskości” [Wesołowska, 2010, s. 31], związane z nabywaniem kompetencji pomagających obywatelowi funkcjonować w systemie demokratycznym, zarówno na poziomie lokalnym (np. własnej wspólnoty lokalnej), jak i globalnym (deliberacje obywateli Unii Europejskiej).

Partycypacja społeczna i deliberacja wiążą się z kolejnym zagadnieniem – responsywnością władzy i administracji (*responsiveness* – reaktywność, reagowanie, wyczulenie). Chodzi o wyczulenie demokratycznie wybranej władzy na problemy i preferencje społeczne, reagowanie na podstawie sygnałów przekazywanych przez odbiorców polityki (wyborców, klientów instytucji publicznych czy obywateli). Responsywna administracja publiczna stosuje praktyki polegające na wdrażaniu przez nią mechanizmów partycypacji publicznej [Stępień, 2009, s. 169].

Niezbędnym czynnikiem współzarządzania lokalnego jest więc aktywna społeczność lokalna, zainteresowana sprawami swojego miasta, dzielnicy i osiedla. Zainteresowanie to prowadzi do dialogu z władzami, a w końcu do aktywnego udziału w procesie decyzyjnym czy projektowaniu usług publicznych. Wymaga to od mieszkańców zaangażowania, wypromowania własnego stanowiska w środowisku lokalnym, zaistnienia w świadomości obywateli. By doszło do rzeczywistej współpracy, również władza lokalna powinna wykazywać postawę otwartości na dialog i komunikację z mieszkańcami oraz chęć uwzględniania ich postulatów w projektowanych decyzjach (np. władze miasta Manchester prowadzą politykę zachęcania społeczności lokalnej do partycypacji w polityce miejskiej, która koncentruje się na wspieraniu i rozwijaniu sieci lokalnych organizacji pozarządowych, w ramach których odbywa

#partycypacja społeczna

#demokracji deliberatywnej

#responsywna administracja publiczna



się zaangażowanie mieszkańców). *Governance* jest uwarunkowane z jednej strony gotowością władz samorządowych do współpracy z mieszkańcami, a z drugiej – gotowością mieszkańców do aktywnego uczestnictwa w publicznym procesie decyzyjnym oraz działaniach na rzecz lokalnej społeczności.

#### Sondaż deliberatywny

Sondaż taki został przeprowadzony w Poznaniu w listopadzie 2009 r. w celu ustalenia preferencji mieszkańców na temat zarządzania stadionem piłkarskim po Mistrzostwach Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. W sondażu wzięło udział 150 mieszkańców miasta. Uczestnicy przed rozpoczęciem deliberacji zostali poproszeni o udział w sondażu telefonicznym. Otrzymali także materiały informacyjne, w których zaprezentowane zostały: nowa koncepcja stadionu jako obiektu wielofunkcyjnego, przykłady czterech europejskich stadionów, sytuacja sportu w mieście, sytuacja stadionu, cztery alternatywne scenariusze wykorzystania obiektu. Po zapoznaniu się z materiałem informacyjnym uczestnicy zostali zaproszeni do dyskusji. Dyskusje odbywały się w 15-osobowych grupach, a nad ich przebiegiem czuwali moderatorzy. Były one przeplatane dyskusjami panelowymi z udziałem ekspertów. Całości przyglądali się dziennikarze, którzy zostali przedstawieni jako pomocnicy moderatorów i nie mieli prawa zadawać żadnych pytań. Po zakończeniu dyskusji uczestnicy otrzymali ankiety do samodzielnego wypełnienia.

Mieszkańcy, wyposażeni w wiedzę o faktach i opiniach innych niż ich własne, ujrzeni przyszłość stadionu w szerszej perspektywie. Pojawiło się myślenie o stadionie w kontekście miasta i wspólnoty lokalnej. Wzięto pod uwagę wiele potrzeb, alternatywnych sposobów ich zaspokojenia, związanych z nimi plusów i minusów. W wyniku deliberacji nastąpiła zmiana poglądów mieszkańców na temat np. finansowania działalności stadionu – finansowanie z budżetu miasta przed deliberacją popierało 26% uczestników, a po niej już tylko 7% badanych. Całemu przedsięwzięciu towarzyszyła akcja informacyjna w mediach lokalnych i krajowych.

*Źródło: Kubiak, Kręgińska, 2012, s. 15–18.*

Wyzwaniem zarządzania partycypacyjnego, skupionego na zaangażowaniu obywateli w zarządzanie publiczne, jest zapewnienie rzeczywistego wpływu na ostateczne decyzje publiczne. Istotnymi problemami są ponadto: pogodzenie interesów różnych grup społecznych oraz ich koordynacja (np. w zakresie miejskiej polityki transportu drogowego można wyróżnić odmienne interesy rowerzystów i kierowców czy pieszych i rowerzystów), zabezpieczenie interesów mniejszości, dbanie o interesy całego miasta w odniesieniu do interesów mniejszych grup (np. sąsiedzkich). Występowanie różnych „perspektyw społecznych” wskazuje na potrzebę dialogu i poszukiwania kompromisowych decyzji godzących sprzeczne interesy i jednocześnie zapewniających zrównoważony rozwój społeczności lokalnej [Żabiński, 2015, s. 185–186].

#### 2.3.2. Formy partycypacji obywateli w zarządzaniu miastem

Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym odbywa się w różnych formach, które charakteryzują się zróżnicowaną siłą oddziaływania na decyzje polityczne. Kolejne stopnie zaangażowania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych prezentuje tzw. drabina partycypacji społecznej [Arnstein, 1969, s. 216–224]. Na najniższym jej poziomie znalazły się manipulacja i terapia, oznaczające brak rzeczywistej partycypacji. Praktyki te mają na celu uniemożliwienie obywatelom decydowania

o sprawach lokalnych. Kolejne poziomy tworzą informowanie, konsultowanie i ugłaskiwanie, czyli zapraszanie mieszkańców do ciał przedstawicielskich. Działania te stwarzają możliwość wysłuchania opinii mieszkańców, bez gwarancji uwzględnienia ich głosu w ostatecznych decyzjach, co oznacza partycypację pozorną. Na kolejnych szczeblach drabiny obywatele zyskują coraz więcej władzy. Mogą budować partnerstwa z władzami lokalnymi czy też częściowo (delegowanie władzy) lub całkowicie samodzielnie (kontrola społeczna) podejmować decyzje. Przytoczona klasyfikacja jest pewnym uproszczeniem, a za główne kryterium wyodrębnienia kolejnych poziomów partycypacji społecznej przyjmuje zakres dystrybucji władzy do mieszkańców.

Władze miejskie mają do dyspozycji różne techniki angażowania mieszkańców w rozwiązywanie problemów lokalnych (tab. 2.4). W zależności od szczebla drabiny partycypacji społecznej służą one przekazywaniu informacji, poprawie jakości decyzji publicznych dzięki pozyskaniu opinii mieszkańców czy wspólnemu wypracowywaniu rozwiązań, jak też delegowaniu kompetencji decyzyjnych na mieszkańców. Techniki informowania czy konsultowania są ważne i stanowią podstawę pełnego uczestnictwa, które jest interaktywne i pozwala na deliberację i wypracowanie konsensusu. Wybór odpowiedniej techniki zależy od kontekstu danego problemu.

Rozwojowi partycypacji społecznej sprzyjają Internet i media społecznościowe. Dzięki nim możliwe jest dotarcie do szerokiego grona mieszkańców oraz jednocześnie zaangażowanie dużej liczby osób w działania partycypacyjne. Partycypacja za pomocą mediów elektronicznych określana jest mianem Partycypacji 2.0 i dotyczy zarówno informowania, konsultowania, jak i współdecydowania.

Tabela 2.4. Zaangażowanie mieszkańców miasta w proces podejmowania decyzji publicznych

Typ interakcji		Cel partycypacji	Przykłady technik
Wymiana z obywatelami	Informowanie	Zapewnienie społeczeństwu zrównoważonej i obiektywnej informacji, aby pomóc mu w zrozumieniu problemów, alternatywnych rozwiązań, możliwości i/lub decyzji	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ broszury, ulotki</li> <li>▶ strony internetowe</li> <li>▶ „otwarte drzwi”</li> </ul>
	Konsultowanie	Pozyskanie opinii społeczeństwu na temat analiz, alternatywnych rozwiązań i/lub decyzji	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ spotkania publiczne</li> <li>▶ wysłuchania publiczne</li> <li>▶ grupy fokusowe</li> <li>▶ ankiety</li> <li>▶ panel obywatelski</li> </ul>
Uczestnictwo obywateli	Uczestnictwo	Praca bezpośrednia z obywatelami podczas całego procesu decyzyjnego, w celu zapewnienia uwzględnienia obaw społecznych i oczekiwań w ostatecznych decyzjach publicznych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ warsztaty</li> <li>▶ sondaże deliberatywne®</li> <li>▶ Charette</li> <li>▶ 21 Century Town Meeting</li> <li>▶ Future City Game</li> </ul>
	Współpraca	Partnerstwo z obywatelami na każdym etapie procesu decyzyjnego, prowadzącego do identyfikacji problemów, wypracowania alternatywnych rozwiązań, wyboru preferowanego rozwiązania i jego wdrożenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ doradcze komitety obywatelskie</li> <li>▶ budowanie konsensusu</li> <li>▶ partycypacyjne podejmowanie decyzji</li> </ul>
	Upoważnienie	Przeniesienie uprawnień decyzyjnych i odpowiedzialności za rozwiązanie problemu na obywateli	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ jury obywatelskie</li> <li>▶ delegowanie decyzji</li> <li>▶ budżet partycypacyjny</li> </ul>

Źródło: Bovaird, Löffler, 2002, s. 21–23.

Władze i administracja samorządowa obok tradycyjnych narzędzi informowania mieszkańców (broшуry, ulotki, ogłoszenia w mediach lokalnych itp.) w coraz większym zakresie wykorzystują w tym celu media elektroniczne: interaktywne strony internetowe i profile w mediach społecznościowych (Facebook, Twitter).

Na etapie konsultowania najczęściej stosowaną techniką są spotkania publiczne. Są to spotkania otwarte, w których mogą brać udział wszyscy zainteresowani. Uczestnicy mogą zadawać pytania, komentować i żądać wyjaśnień. Inną formą prowadzenia konsultacji, zwłaszcza w sytuacji konfliktowej, są wysłuchania publiczne. Są to oficjalne debaty, w których biorą udział zarówno przedstawiciele władz i administracji samorządowej, jak i odbiorców konsultacji. Obie strony prezentują własne stanowiska, natomiast przebiegiem debaty kieruje niezależny moderator. W konsultacjach społecznych wykorzystywane są również techniki badań jakościowych, w szczególności grupy fokusowe. Są to dyskusje prowadzone przez moderatora w kilkusobowych grupach, których uczestnicy dobierani są według określonych kryteriów. Inną formą badań opinii są panele obywatelskie. Bierze w nich udział wytypowana grupa osób, reprezentatywna dla całej społeczności. Badania odbywają się cyklicznie poprzez kontakt osobisty, telefoniczny lub na platformie internetowej. Konsultacje mogą przebiegać także w formie pisemnej, przyjmując postać pisemnego opiniowania czy wywiadów kwestionariuszowych. Coraz popularniejszą formą konsultacji społecznych są e-konsultacje, odbywające się w Internecie i z wykorzystaniem poczty elektronicznej. Przykładem elektronicznych narzędzi do prowadzenia konsultacji są specjalne platformy konsultacyjne (np. Warszawska Platforma Konsultacyjna, [www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl)). Innym rozwiązaniem służącym pozyskiwaniu informacji od mieszkańców są aplikacje internetowe, uzupełnione aplikacjami telefonicznymi, pozwalające zgłaszać administracji miejskiej drobne usterki występujące w przestrzeni publicznej (np. nierówne chodniki, dziury w jezdniach, porzucone odpady) i informować mieszkańców o postępie prac naprawczych (np. SeeClickFix.com, <https://www.fixmystreet.com>, <http://www.fixmystr.com>).

#### Zaangażowanie mieszkańców miasta w proces podejmowania decyzji publicznych

W marcu 2012 r. miasto Gdynia przystąpiło do partnerstwa z Pracownią Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” w przygotowaniu i wdrożeniu partycypacyjnych mechanizmów angażowania seniorów w kształtowanie decyzji o polityce miasta. Jako jeden z nich wybrany został panel obywatelski, który miał posłużyć do zdobycia szerokiej wiedzy na temat opinii osób starszych o różnych aspektach życia w Gdyni oraz do zbudowania bazy osób starszych, do których miasto mogłoby się zwracać z kolejnymi kwestiami do konsultacji. Badanie panelowe przeprowadzono na próbie 500-osobowej, o charakterze losowo-celowym (połowa respondentów dobierana była losowo, a połowa w sposób celowy). W trosce o zaspokojenie ewentualnych wątpliwości osób starszych i zapewnienie im bezpieczeństwa w związku z udziałem w badaniu w liście wskazano przybliżoną datę realizacji badania oraz udostępniono numer telefonu, pod którym respondenci mogli potwierdzić tożsamość ankietera i ewentualnie zmienić termin jego wizyty. Ankieterami w badaniu byli przedstawiciele MOPS-u, w większości doświadczeni w realizacji ankiet w trakcie procesu konsultacji kryteriów jakości usług opiekuńczych, oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych pracujących na terenie Gdyni z osobami niepełnosprawnymi.

*Źródło: <http://partycypacjaobywatelska.pl/przyklad/gdyski-dialog-z-seniorami-panel-obywatelski-z-udzialem-osob-starszych-w-gdyni/>, dostęp: 07.07.2015.*

Coraz popularniejszą techniką partycypacji społecznej jest sondaż deliberacyjny®. Technika ta służy poznaniu rozkładu opinii i preferencji. Przebiega on w kilku etapach i obejmuje: przygotowanie materiałów informacyjnych prezentujących alternatywne rozwiązania wybranego zagadnienia, przeprowadzenie sondażu opracowanych scenariuszy na reprezentatywnej próbie mieszkańców, losowy wybór spośród uczestników sondażu osób zapraszanych do publicznej debaty, udział we wspólnej sesji dotyczącej metod pracy, pracę w grupach kierowanych przez moderatorów, sesję plenarną i tajne głosowanie [Pyka, 2011, s. 48–49]. Kolejną metodą jest Miejskie Spotkanie XXI wieku (*21 Century Town Meeting*), które pozwala zaangażować dużą liczbę mieszkańców (od 500 do 5000) w debatę nad sprawami lokalnymi. Debatę prowadzona jest w małych grupach przez moderatorów, którzy syntetyzują wnioski i udostępniają je wszystkim uczestnikom przez sieć. Uczestnicy za pomocą urządzeń elektronicznych (tabletów i laptopów) na bieżąco głosują na pomysły zgłaszane we wszystkich grupach [Pyka, 2011, s. 50–51].

Spośród nowoczesnych technik partycypacji należy wyróżnić również te, które angażują przedstawicieli różnych grup społecznych. Jedną z nich jest technika *Charette* zakładająca zebranie w jednym miejscu osób reprezentujących różne środowiska i będących specjalistami w różnych dziedzinach (prawnicy, urbaniści, architekci, urzędnicy, artyści, działacze społeczni) i zaproszenie ich do wspólnej, moderowanej rozmowy. W jej efekcie powstają konkretne zalecenia i propozycje odnośnie przedmiotu konsultacji (<http://partycypacjaobywatelska.pl/technika/charette/>). Z kolei celem warsztatów *Future City Game* jest wypracowanie przez przedstawicieli różnych grup społecznych (mieszkańców, specjalistów, organizacji pozarządowych) rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych dla danego miejsca. Warsztaty prowadzone są przez tzw. mistrza gry, który moderuje proces. Metoda ta obejmuje: analizę problemów globalnych i lokalnych oraz analizę perspektyw miasta, generowanie pomysłów na przyszłość, testowanie pomysłów w terenie z pomocą specjalistów, mieszkańców, urzędników, obserwatorów itp. oraz prezentację na forum ostatecznych koncepcji wypracowanych w grupach. Końcowe rozwiązania oceniane są przez graczy i obserwatorów, po czym wybierany jest najlepszy projekt [Pyka, 2011, s. 50].

#Miejskie Spotkanie XXI wieku

#Charette

#Future City Game

## E-panel obywatelski

Panel obywatelski w brytyjskim mieście Leeds został po raz pierwszy przeprowadzony w 2011 r. Polega on na wyrażaniu przez obywateli opinii na temat usług publicznych świadczonych przez miasto oraz sposobów rozwiązywania jego problemów. Uczestnicy panelu kilka razy w roku (od 5 do 10 razy) wypełniają ankietę dotyczącą wybranego zakresu spraw – mogą to uczynić online lub odesłać ankietę pocztą tradycyjną. Obecnie w panelu aktywnie bierze udział ponad 4 tys. mieszkańców miasta.

## Wirtualne sieci społeczne

*Harringay Online* jest obywatelską siecią społeczną dla dzielnicy Harringay w północnym Londynie. Platforma wykorzystuje technologię mediów społecznościowych. *Harringay Online* stara się połączyć wirtualne i realne sąsiedzkie interakcje w celu wzmocnienia społeczności, budując poczucie przynależności do wspólnoty i kapitał społeczny, uprawniające mieszkańców do podjęcia działań zmierzających do kształtowania otoczenia i zwiększenia zdolności do wpływania na lokalne decyzje.

Źródło: [www.leeds.gov.uk/citizenspanel](http://www.leeds.gov.uk/citizenspanel), [dostęp 06.07.2015]

Źródło: [www.harringayonline.com](http://www.harringayonline.com), [dostęp 06.07.2015]

Warto zwrócić uwagę na kolejną metodę partycypacji społecznej, jaką jest budżet partycypacyjny. Polega on na decydowaniu przez mieszkańców o kierunkach wydatkowania środków publicznych. W tym celu mieszkańcy dokonują wyboru projektów podlegających sfinansowaniu.

Rozwojowi aktywnego zaangażowania obywateli w sprawy lokalne sprzyjają także rozwiązania internetowe. Jednym z nich są witryny internetowe Wiki, mające na celu współtworzenie i gromadzenie wiedzy na temat miasta czy wybranych sfer jego funkcjonowania (np. projekt w San Jose w Kalifornii, <http://www.wikiplanning.org>, dost./ww10.07.2015). Ciekawym rozwiązaniem są strony internetowe pozwalające na prowadzenie partycypacji we wszystkich jej fazach czy e-panele obywatelskie.

### 2.3.3. Koprodukcja – zaangażowanie obywateli w zarządzanie i dostarczanie lokalnych usług publicznych

W Europie coraz większe znaczenie mają metody bezpośredniego angażowania obywateli w procesy planowania i świadczenia usług publicznych. Rozwiązaniem tego rodzaju jest koprodukcja (współprodukcja, współzarządzanie) stosowana w zarządzaniu lokalnymi usługami publicznymi. Jej celem jest poprawa jakości usług publicznych poprzez dostosowanie cech usług publicznych do potrzeb i oczekiwań artykułowanych przez mieszkańców. Wiedza na temat pożądanых cech usług i sposobów ich dostarczania do odbiorców powinna zostać uwzględniona już na etapie projektowania, a potem wytwarzania usług (tab. 2.5). Koprodukcja zakłada, że mieszkańcy angażują własny czas i wysiłek w wytwarzanie usług publicznych, z których sami będą korzystać (w przeciwieństwie do wolontariatu, gdzie ma miejsce zaangażowanie obywateli na rzecz innych osób) [Verschuere, Brandsen, Pestoff, 2012, s. 1085].

Tabela 2.5. Zaangażowanie mieszkańców miasta w świadczenie usług publicznych

Typ interakcji		Cel partycypacji
Wymiana z obywatelami	Dostarczanie, egzekwowanie	Zapewnienie usług publicznych i egzekwowanie praw obywateli i regulacji, w sposób uprzejmy, uczynny, staranny, responsywny
	Konsultowanie	Pozyskanie opinii publicznej na temat jakości i satysfakcji z usług publicznych
Uczestnictwo obywateli	Uczestnictwo, koprodukcja	Zaangażowanie obywateli w decydowanie, które usługi poddawać ewaluacji i w ocenę wyników Zaangażowanie obywateli w produkcję usług publicznych
	Współpraca	Partnerstwo z obywatelami prowadzące do określenia priorytetów usług oraz podejmowanie wspólnych działań zmierzających do osiągnięcia celów
	Upoważnienie	Przeniesienie odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb mieszkańców na obywateli lub ułatwianie i akceptacja inicjatyw obywatelskich

Źródło: Lukensmeyer, Torres, 2006, s. 7.

Koprodukcję można interpretować dwojako, jako:

- 1) Bezpośrednią produkcję usług publicznych przez mieszkańców – sytuacja ta oznacza przejmowanie przez mieszkańca/mieszkańców od gminy wytwarzania usługi publicznej. Tym samym obywatel staje się producentem i dostawcą tej usługi. Potencjalnym obszarem zastosowania koprodukcji w tym wymiarze są usługi społeczne, w szczególności: bezpieczeństwo publiczne, edukacja, opieka nad dziećmi, proste usługi opiekuńcze i socjalne. Usługi te nie wymagają wprawdzie wyposażenia w wyspecjalizowany sprzęt, ale szczegółowej wiedzy o potrzebach użytkownika, w niektórych przypadkach określonych umiejętności. Rozwiązanie to jest alternatywą dla prywatyzacji majątku samorządu, a nawet likwidacji instytucji (szkoły, obiekty sportowe).
- 2) Udział obywateli w zarządzaniu procesem świadczenia usług publicznych – w tym wymiarze koprodukcja oznacza zaangażowanie obywateli w publiczny proces decyzyjny. Obywatele wyrażają swoje opinie na temat organizacji, jakości świadczonych usług publicznych, sposobów ich dostaw oraz proponują i projektują zmiany. Jej zasadniczymi elementami są: partnerstwo pomiędzy obywatelami a dostawcami usług publicznych (publicznymi, prywatnymi lub społecznymi) oraz wzajemne uczenie się i doskonalenie usług publicznych. Koprodukcja może być realizowana w odniesieniu do wszystkich rodzajów usług publicznych, np. w: edukacji (zarządzanie szkołą, przedszkolem, rozkład sieci instytucji edukacyjnych, tworzenie elementów programu nauczania, recenzowanie jakości usług), ochronie zdrowia (zarządzanie szpitalem, rozkład sieci placówek, recenzowanie jakości usług), transporcie, kulturze, bezpieczeństwie, usługach komunalnych, usługach opiekuńczych (sposób organizacji, recenzowanie jakości usług).

Koprodukcja może być realizowana na każdym etapie zarządzania usługami publicznymi [Löffler, Bovaird, 2012, s. 9–10]:

- 1) Uruchomienia usługi, które obejmuje: planowanie polityki, ustalenie priorytetów, sposobów finansowania.
- 2) Projektowania usługi.
- 3) Dostarczania usługi, które obejmuje: zarządzanie i wykonywanie usługi.
- 4) Oceny (łącznie z monitoringiem i ewaluacją).

#### Koprodukcja w zakresie usługi utrzymania czystości w mieście

W szwedzkim mieście Linköping problemem było zaśmiecanie ulic i placów miejskich przez młodzież, zwłaszcza w godzinach wieczornych i weekendy. Zmianę zachowań młodych ludzi w tym zakresie osiągnięto poprzez realizację inicjatywy „Czyste miasto”, której celem było włączenie ich we wspólne projektowanie i wdrażanie rozwiązań naprawczych.

Źródło: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/clean-city-linköping-co-designing-innovative-solutions-with-young-people/>, [dostęp: 07.07.2015].

#### Koprodukcja w zakresie bezpieczeństwa publicznego w mieście

W brytyjskim Wiltshire mieszkańcy zaangażowani zostali w rozwiązanie problemu ograniczenia prędkości samochodów w celu poprawy bezpieczeństwa na lokalnych drogach. Projekt został zainicjowany w 2009 r. na okres 3 lat i przebiegał w partnerstwie pomiędzy władzami lokalnymi, policją i lokalną społecznością. Mieszkańcy w formie wolontariatu prowadzą kontrole prędkości pojazdów. Poprzez system online zgłaszają policji przypadki przekroczenia dopuszczalnej prędkości, która podejmuje dalsze działania.

Źródło: <http://www.govint.org/good-practice/case-studies/community-speedwatch/objectives/>, [dostęp: 07.07.2015].

Koprodukcja oznacza zarówno przejmowanie świadczenia usługi przez obywateli od dostawców usług publicznych, jak i współpracę użytkowników z dostawcami w fazie przygotowawczej, poprzedzającej dostawę usług, a także na etapie weryfikacji efektów. Najbardziej zaawansowaną realizacją omawianego procesu będzie stosowanie praktyk koprodukcyjnych we wszystkich wyróżnionych etapach wytwarzania usługi publicznej.

Koprodukcja wymaga włączania w proces decyzyjny użytkowników niebędących ekspertami, a także traktowania obywateli jako równorzędnych partnerów. Koprodukcja w wielu przypadkach oznacza zmianę filozofii działania dostawców, wynikającą z przejścia od masowego świadczenia usług publicznych do świadczenia spersonalizowanej usługi w partnerstwie z jej odbiorcami.

## Bibliografia

- Arnstein S. (1969), *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Planning Association” nr 35.
- Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and Governance*, [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London–New York.
- Bovaird T., Löffler E. (2012), *Why public service co-production matters*, [w:] *Making Health and Socialcare Personal and local. Moving from Mass Production to Co-Production*, Governance International, Birmingham.
- Brass D.J., Galaskiewicz J., Greve H.R. (2004), *Taking Stock of Network and Organisations. A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal” nr 47.
- ECFESD (2000), *Sustainable Governance European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development*, European Commission, Brussels.
- Furmankiewicz M. (2002), *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(8).
- Hirst P. (2000), *Democracy and Governance*, [w:] P. Jon (red.), *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Juchacz P.W. (2006), *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Wydawnictwo Naukowe IF UAM, Poznań.
- Karwacka M., Grzybek M. (2014.), *15 przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu. Część III*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa.
- Kelman S. (2007), *Trends in the Next Decade: Interorganizational Collaboration*, IBM Centre for the Business of Government.
- Kickert W., Klijn E., Koppenjan J. (1997), *Public Management and Network Management: An Overview*, Sage, London.
- Klijn E., Teisman G.R. (1997), *Strategies and Games in Networks*, [w:] W. Kickert, E. Klijn, J. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*, Sage, London.
- Kubiak A., Krzewińska A. (2012), *Sondaż deliberatywny® – inwentarz problemów*, „Przegląd Socjologiczny” nr 1.
- Lackowska M. (2009), *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lukensmeyer C.J., Torres L.H. (2006), *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Participation*, IBM Center for The Business of Government, Washington.



- Meadowcroft J., Farrell K.N., Spangenberg J. (2005), *Developing a framework for sustainability governance in the EU*, „International Journal of Sustainable Development” nr 8.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- Pyka M. (2011), *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Reykowski J. (2007), *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*, Academic Press, Warszawa.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Sørensen E. (2006), *Metagovernance: the Changing Role of Politicians in the Processes of Democratic Governance*, „American Review of Public Administration” nr 36(1).
- Stępień M. (2008), *Responsywna administracja publiczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Wesołowska E. (2010), *Deliberatywne rozwiązywanie konfliktów wartości. Wiele dróg do porozumienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Verschuere B., Brandsen T., Pestoff V. (2012), *Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda*, International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University, „Voluntas” nr 23.
- Żabiński M. (2015), *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.





WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl  
e-mail: księgarnia@uni.lodz.pl  
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-721-2



9 788379 697212

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta”  
finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.



KATEDRA GOSPODARKI  
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

EFSS

norway  
grants